PRB 05-76E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

CONFLICT OF INTEREST CODES FOR PARLIAMENTARIANS: A LONG ROAD

Margaret Young
Law and Government Division

10 March 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-04616/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

WHAT IS A CONFLICT OF INTEREST? 2

TECHNIQUES OF DEALING WITH CONFLICTS OF INTEREST 3

LONG-STANDING LAWS ALSO GOVERN CONFLICTS 4

THE *CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE FOR PUBLIC OFFICE HOLDERS* 4

THE HOUSE OF COMMONS AND THE SENATE CONFLICT OF INTEREST CODES 6

A. The House of Commons Code 6

B. The Senate Code 8

CHRONOLOGY 9

SELECTED REFERENCES 13

APPENDIX

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONFLICT OF INTEREST CODES FOR PARLIAMENTARIANS: A LONG ROAD

INTRODUCTION

Conflict of interest is one aspect of public-sector ethics, and Canadian legislatures and governments have developed legislation and codes of conduct that illustrate a variety of approaches to the issue. Modern society accepts that individuals should be as free as possible to pursue their economic goals, but also expects that those in positions of public trust should not act in their public capacity on matters in which they have a personal economic interest. Even an appearance of a conflict affects the public's confidence in the political process and public office holders generally.

This paper will focus on the developments at the federal level. Although the emphasis here is on federal legislators, it should be remembered that other federal public officials – such as government appointees, public service workers and judges, as well as members of administrative agencies, tribunals and Crown corporations – are also affected by conflict of interest rules.

For many years, there were suggestions that Parliament should adopt more comprehensive rules covering conflict of interest. Arguments against the various proposals centred on privacy concerns and whether or not there was a real need to subject MPs and Senators who were not Ministers to detailed requirements.

The differing views explain why all four bills on this issue presented in the 33rd and 34th Parliaments died on the *Order Paper*, and why a parliamentary committee report in the subsequent Parliament was not acted upon at the time. In the fall of 2002, however, the matter became a government priority, and by mid-May 2005, the Senate and the House of Commons had each adopted a conflict of interest code.(1)

---

(1) It should be noted that most jurisdictions in Canada, and many foreign jurisdictions with parliamentary systems comparable to Canada's, have such codes, and have had for some time. Parliament followed, not led, in this matter.

This paper will describe the concepts that underlie conflict of interest, provide some history of developments at the federal level, and briefly outline the parliamentary codes. A full chronology of events is provided at the end of the paper. For those interested in the lengthy history of reports and parliamentary action in this area, a full account may be found in the Appendix.

WHAT IS A CONFLICT OF INTEREST?

There are a number of possible definitions of conflict of interest. Mr. Justice W. D. Parker, who presided at the inquiry into conflict of interest allegations against the Honourable Sinclair Stevens some 20 years ago, canvassed the issue thoroughly. Although he reported in late 1987, his work remains of interest as the only public commission of inquiry ever to have been held concerning the interpretation of the federal *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Since 2004, Canada has had an Ethics Commissioner with a mandate to hold inquiries; but the inquiries are held in private, even though they result in public reports.

Justice Parker defined a *real* conflict of interest as a situation in which a person has knowledge of a private economic interest that is sufficient to influence the exercise of his or her public duties and responsibilities.(2) An *apparent* conflict of interest exists when there is a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, that a conflict of interest exists. One might add that the preceding definition applies even when no conflict is found to *actually* exist. Some definitions concentrate on "decision-making" rather than "situations," while some regimes prefer to leave the term undefined.

The principles underlying conflict of interest rules are impartiality and integrity: a decision-maker cannot be perceived by the public as being impartial and acting with integrity if he or she could derive a personal benefit from a decision. The importance of public confidence

---

(2) Mr. Stevens never accepted Justice Parker's 1987 findings that he had been in a conflict of interest, and challenged the report in court. Finally, in a decision rendered in December 2004, O'Keefe J. of the Federal Court set aside the Parker Report on the grounds of excess of jurisdiction and a failure to act in accordance with the principles of procedural fairness. The central difficulty, in Justice O'Keefe's view, was that the original order of reference had referred to the definition of conflict of interest contained in the relevant documents. Those documents, however, failed to contain any definitions. (There is still no direct definition.) Justice Parker had therefore used the ordinary understandings of the words in applying the facts to the obligations in the documents; moreover, Justice O'Keefe felt that fairness had been compromised because Justice Parker had failed to provide Mr. Stevens with a chance to respond to the definitions and conclusions before the report was released.

as the fundamental motivation for both of the parliamentary codes is clear from a number of key concepts found in the purposes and principles sections of each code. These include: "public confidence and trust"; the "integrity of members/Senators"; "the highest standards"; and "the public interest."

Today, governments intervene in virtually all sectors of the economy, either through direct control or through regulatory agencies, safety and health legislation, tariff and tax policies, federal subsidies, and so on. Thus, it is not unusual for legislation introduced in Parliament to affect the general economic interests of Members of Parliament as citizens in some way.

Some conflicts are thus unavoidable. An *inherent conflict* arises out of a parliamentarian's position as an individual in society, e.g., as a homeowner, parent or consumer. Parliament continually deals with legislation affecting these interests and, as parliamentarians are affected like other citizens, there is a low risk of an adverse consequence. Also unavoidable is the *representative interest* conflict which arises when legislators share broad personal interests, for example in farming, fishing and resource development, with the constituency they represent. Other interests, however, may in some cases substantially affect the independence of a legislator, particularly when he or she enters Cabinet. Family businesses pose problems, but so do a wide range of assets, liabilities and financial interests. Conflict of interest rules generally deal with these latter kinds of interests.

TECHNIQUES OF DEALING WITH CONFLICTS OF INTEREST

A number of methods are available to control conflicts of interest.

- *Disclosure* requires that legislators reveal their assets, typically, in Canada, first confidentially to a designated official, and then in a more limited way publicly, so that a relevant personal interest becomes public knowledge and parliamentarians are inhibited from acting for their personal benefit. Public disclosure also informs the legislator's constituents and colleagues of the situation so that they can consider its implications.
- *Avoidance* requires legislators to *divest* themselves of interests that might impair their judgment, either by a sale at arm's length or by use of a trust administered by a trustee independently of the legislator; in the latter case, it must be ensured that the trust is beyond the parliamentarian's control.
- *Withdrawal* (also called *recusal*) requires parliamentarians to refrain from acting on matters in which they have personal financial interests.

Typically, conflict of interest regimes incorporate a combination of the above controls.

LONG-STANDING LAWS ALSO GOVERN CONFLICTS

In addition to the Senate and House of Commons conflict of interest codes, there are other statutes that affect parliamentarians' conduct. These are the *Criminal Code*, the *Parliament of Canada Act* and the *Canada Elections Act*. (The Prime Minister's *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* will be discussed below.)

Bribery, the most extreme form of conflict of interest, is a criminal offence. The *Criminal Code* provides for 14 years' imprisonment for a parliamentarian who accepts or attempts to obtain any form of valuable consideration for doing or omitting to do anything in his or her official capacity.(3) The *Parliament of Canada Act* also covers bribery, prohibiting a parliamentarian from receiving outside compensation for services rendered on any matter before the House, the Senate or their committees. The Act excludes persons with remunerated employment in the federal government and certain officials at the provincial level from being eligible to become Members of the House of Commons, although there are exceptions. It also makes a Member of a provincial legislative assembly ineligible to be a Member of the House of Commons. The *Canada Elections Act* also disqualifies from candidacy Members of the Council of the Northwest Territories or the Legislative Assembly of Yukon or Nunavut, and certain others (for example, those who have been convicted of a corrupt election practice).

Before the House of Commons and the Senate adopted their conflict of interest codes, the *Parliament of Canada Act* contained rules for each chamber on contracting with the Government of Canada. These rules, which were generally agreed to be confusing and antiquated, were replaced by contracting provisions in each Code.

THE *CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT CODE FOR PUBLIC OFFICE HOLDERS*

The *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*, on the order of the Prime Minister, applies to Cabinet Ministers, Parliamentary Secretaries and other senior public office holders.(4) It requires that, on appointment to the included offices, the office

---

(3) In addition, Standing Order 23(1) of the House of Commons states that it a "high crime and misdemeanour, and tends to subvert the Constitution" to offer a Member money or other advantage for promoting any matter in Parliament. Note that only an offer, not an acceptance, is covered. There are no instances where the House of Commons has found this rule to have been breached, although there have been several allegations to that effect.

(4) These include some 2,900 Order-in-Council appointees, and some 600 ministerial exempt staff.

holders are to arrange their private affairs so as to prevent real, potential or apparent conflicts from arising. With limited exceptions, they are not to solicit or accept money or gifts; not to assist individuals in their dealings with government in such a way as to compromise their own professional status; not to take advantage of information obtained because of their positions as insiders; and, after they leave public office, not to act so as to take improper advantage of having held that office. Beginning in 1994, information relating to the spouses and dependent children of Ministers, Secretaries of State and Parliamentary Secretaries became relevant, although such information is not made public.

The Code suggests that public office holders, in order to reduce the risk of conflict of interest, should, depending on the asset or interest in question, use avoidance, a confidential report, a public declaration, divestment, or recusal. Divestment can include making an asset subject to a trust or management agreement. In relation to outside activities, the public office holder is not to engage in the practice of a profession, actively manage or operate a business or commercial venture, retain or accept directorships or offices in a financial or commercial corporation, hold office in a union or professional association, or serve as a paid consultant. The Code also deals with public office holders after they leave office, proscribing Ministers for two years and others for one year from certain activities in order to ensure impartiality while in office and to avoid preferential treatment upon leaving office. There are, however, no penalties for breaking the post-employment rules.

Prior to May 2004, the Code was administered by the Office of the Ethics Counsellor, an office often criticized because it was not independent from the government. With the passage of *An Act to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer)* (Bill C-4),[5] the Prime Minister's Code is administered by the Ethics Commissioner (who also administers the House of Commons Code). The Commissioner's statutory base, secure tenure and new powers of inquiry make the office significantly different from that of the former Ethics Counsellor.

The Conservative government elected in January 2006 made some revisions to the Code, although they were not extensive. In the past, the final authority for approving the compliance arrangements of Ministers was the Prime Minister; this changed to the Ethics Commissioner. The post-employment provisions were extended to preclude former Ministers,

---

(5) S.C. 2004, c. 7.

senior public servants, and specified ministerial staff from lobbying activities for five years, a period that the Ethics Commissioner may not abridge. Other changes include making it clear that no public office holder may initiate contact with the manager of a trust, and *vice versa*.

THE HOUSE OF COMMONS AND THE SENATE CONFLICT OF INTEREST CODES

A. The House of Commons Code

With the introduction of the *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*[6] at the beginning of the 38th Parliament, MPs were, for the first time, required to disclose publicly certain financial and other interests, as well as those of their spouses and dependent children. (In the latter case, the onus is on the Member to make reasonable efforts to provide the required information.) In cases of possible conflict, Members are precluded from participating in House and committee proceedings, and from voting. There are rules about the acceptance of gifts and sponsored travel. In the case of sponsored travel, the new rules replace the former, more limited, provisions in the *Standing Orders*. There are also rules precluding the furthering of Members' private interests, or the improper furthering of the private interests of others. The Code is administered and enforced[7] by the Ethics Commissioner established by the *Parliament of Canada Act* pursuant to the amendments introduced by Bill C-4.[8]

The first Ethics Commissioner to be appointed was Dr. Bernard J. Shapiro, a noted academic with provincial government experience who was the former Principal and Vice-Chancellor Emeritus of McGill University. His first year was not an easy one. Appointed just before the 2004 federal election was called for June, he had to draft forms and ready his office for the return of Members of the House of Commons and the coming into force of the Code that October. In addition, he was responsible to two parliamentary committees.[9]

---

(6) The House of Commons Code is an Appendix to the *Standing Orders*.

(7) In the case of enforcement, although the Ethics Commissioner conducts inquiries in specified cases, and may recommend sanctions to the House, it is the House of Commons that retains the final decision.

(8) The Web site of the Ethics Commissioner may be found at: http://www.parl.gc.ca/oec/en/.

(9) The Standing Committee on Procedure and House Affairs, in relation to the House Code, and the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, in relation to the Prime Minister's Code.

The first request for an inquiry came early, in November 2004. It concerned the conduct of a Minister, the Honourable Judy Sgro, involved a significant degree of fact finding, and raised some difficult issues that caused the report to be delayed. In the end, the Minister was by and large personally exonerated, although her staff was criticized for placing her in a conflict of interest by their actions.

By early 2006, Dr. Shapiro had also completed three inquiries relating to private Members. In one case, that of Mr. Gurmant Grewal, the Commissioner found that the Member's actions had placed him in an apparent conflict of interest, although he declined to recommend a sanction on the basis that the errors had been the result of inadvertence or an error in judgment made in good faith. In the second case, that of Mr. David Smith, the Member was exonerated. In the third case, one that involved Mr. Grewal tape-recording a conversation with Mr. Dosanjh without the latter's knowledge, the Commissioner found that all the parties were presented in an especially unattractive light and, in particular, found Mr. Grewal's actions entirely inappropriate and deserving of reproach.(10)

The handling of another complaint concerning a Member of the House of Commons, Mr. Deepak Obhrai, resulted in Mr. Obhrai raising a question of privilege in the House. The Speaker found there to be a *prima facie* case of breach of privilege and referred the matter to the Standing Committee on Procedure and House Affairs. Following testimony and consideration, the Committee found the Commissioner to be in contempt of the House, but declined to recommend sanctions or a penalty.(11)

In addition to publishing two annual reports in June 2005, in October Dr. Shapiro issued a supplementary document entitled *Issues and Challenges 2005*. The document discussed issues that had arisen in the first year of operation, concentrating in particular on recusal in relation to Cabinet Ministers, but including as well some recommendations for changes to the Act and the two codes.

---

(10) All four reports, *The Sgro Inquiry: Many Shades of Grey*; *The Grewal Inquiry*; *The Smith Inquiry*; and *The Grewal-Dosanjh Inquiry*, may be found on the Commissioner's Web site.

(11) The report of the Committee may be found at: http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&Lang=1&SourceId=136386.

B. The Senate Code

The Senate Code[12] is similar to that for the House of Commons, with a number of key differences. Senators also have to publicly disclose certain private interests and positions. Family members, however, need to disclose only contracts with the Government of Canada. In the case of a possible conflict in the Senate or in committee, Senators are required to make a declaration but, in contrast to the rules for MPs, they may participate in the proceedings (although they may not vote). Senators, too, have rules regarding gifts, sponsored travel, furthering their private interests and contracting with the government.

The Senate Code is administered by the Senate Ethics Officer, with a much more significant role played by a five-person Senate committee than in the House.[13] Mr. Jean Fournier was appointed the Senate's first Ethics Officer, following a distinguished career in senior positions in the federal public service, including an appointment as High Commissioner to Australia.[14] As of the end of 2005, Mr. Fournier had publicly released one document relating to an individual Senator. It dealt with certain holdings and positions of Senator Paul Massicotte in a real estate investment trust that does business with the government. Although finding that the Senator was not in a real or apparent conflict of interest, Mr. Fournier did recommend certain steps that the Senator should take in order to comply with his obligations under the Senate Code.[15]

---

(12) The Senate Code is a stand-alone document.

(13) The House of Commons oversight committee is the Committee on Procedure and House Affairs, which has numerous other responsibilities. The Senate committee, the Committee on Conflict of Interest for Senators, has oversight as its sole responsibility. Moreover, the Senate Code mandates a closer working relationship between the Officer and the Committee.

(14) The Web site of the Senate Ethics Officer may be found at: http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/home.html.

(15) The opinion may be found on the Senate Ethics Officer's Web site.

CHRONOLOGY

17 July 1973 – The Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest" was tabled in the House of Commons.

18 July 1973 – Prime Minister Pierre Trudeau revealed guidelines for Cabinet Ministers in a statement in the House of Commons. Ministers would be required to resign certain corporate positions, sever business associations, and dispose of certain financial interests while placing others in a trust.

18 December 1973 – Conflict of interest guidelines for public service workers were outlined in the House of Commons by Prime Minister Trudeau.

10 June 1975 – The House of Commons Standing Committee on Privileges and Elections tabled its report on the Green Paper, generally endorsing the provisions but recommending some changes.

29 June 1976 – The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs tabled its report recommending amendments to the Green Paper proposals.

26 June 1978 – Bill C-62, the Independence of Parliament Act, was introduced in the House of Commons along with Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate. The bill died on the *Order Paper*.

16 October 1978 – The Independence of Parliament Act was reintroduced with minor amendments, as Bill C-6. The Proposed Standing Orders of the House and Rules of the Senate were tabled in the Commons on 30 October 1978. The bill was referred to committee on 8 March 1979 but died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved on 26 March 1979.

1 August 1979 – New conflict of interest guidelines applicable to Cabinet Ministers, their spouses and dependent children were issued by Prime Minister Joe Clark. Personal assets and those of a non-commercial nature (e.g., residences, savings bonds, works of art) were exempt; assets considered to be non-conflicting (e.g., family businesses, farms, corporate securities not publicly traded) were to be publicly disclosed. Other assets had to be sold or placed in a blind trust, and certain professional, corporate and commercial activities were prohibited altogether.

1 May 1980 – Conflict of interest guidelines for Cabinet Ministers were tabled by the Liberal government of Prime Minister Trudeau (Sessional Paper No. 321-7/3). The guidelines were similar to those of August 1979 but did not specifically apply to spouses and dependent children; however, Ministers were not to transfer their assets to their spouses or dependent children to avoid the guidelines.

7 July 1983 – Appointment of a Task Force on Conflict of Interest by the federal government, chaired by the Honourable Michael Starr and the Honourable Mitchell Sharp, to undertake a major review of the policies and procedures on conflict of interest, their evolution, and whether new approaches to this problem should be devised.

May 1984 – Release of the Report of the Task Force on Conflict of Interest entitled *Ethical Conduct in the Public Sector* (the Starr-Sharp Report).

9 September 1985 – Establishment by the government of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.*

26 March 1986 – Report to the House of Commons of the Standing Committee on Management and Members' Services on the Register of Members' Interests.

7 May 1986 – Report of the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders on the Register of Senators' Interests.

15 May 1986 – Appointment of the Honourable William Parker as a Commissioner to inquire into and report on the allegations of conflict of interest relating to the Honourable Sinclair Stevens.

3 December 1987 – Release of the report of the Parker Commission of Inquiry on Conflict of Interest.

24 February 1988 – First reading of Bill C-114, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act, introduced by the government of Prime Minister Brian Mulroney.

21-22 September 1988 – The Legislative Committee on Bill C-114 held three meetings but was unable to complete deliberation on the bill prior to dissolution of Parliament on 1 October 1988.

9 November 1989 – First reading of Bill C-46, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act. (This bill was essentially the same as Bill C-114, with a few minor changes.) The bill died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 12 May 1991.

22 November 1991 – First reading of Bill C-43, the Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act. (This bill was virtually the same as Bill C-114 and Bill C-46.) On the same date, the subject matter of the bill was referred to a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons.

10 June 1992 – Report of the Special Joint Committee on Conflict of Interests.

11 March 1993 – First reading of Bill C-116, the Conflict of Interests of Public Office Holders Act, which included amendments to the *Parliament of Canada Act*.

30 March 1993 – Second reading of Bill C-116 in the House and its referral to a Special Joint Committee similar to the committee that had reported in June 1992.

3 June 1993 – Report of the Special Joint Committee to the House of Commons recommended that Bill C-116 not be proceeded with. A similar report was made to the Senate on the same day. Both Bill C-43 and Bill C-116 died on the *Order Paper* when the 34th Parliament was dissolved on 8 September 1993.

18 January 1994 – The Throne Speech announced that an ethics counsellor (to replace the former Assistant Deputy Registrar General) would be appointed to advise Ministers and public office holders and to examine the need for legislation.

16 June 1994 – Howard Wilson was appointed Ethics Counsellor, in charge of registration of lobbyists and conflict of interest. A new code, little changed from its predecessor, was also released.

June-July 1995 – The House and Senate passed motions to establish a Special Joint Committee to develop a code of conduct.

20 March 1997 – The Special Joint Committee on a Code of Conduct tabled its proposed Code of Official Conduct, the Oliver-Milliken Report.

17 October 2000 – The Auditor General of Canada recommended that parliamentarians revisit the issue of conflict of interest/code of conduct.

23 May 2002 – Prime Minister Jean Chrétien announced that the Oliver-Milliken Report would form the basis of a code of conduct for Members of Parliament and Senators, to be developed that fall.

23 October 2002 – A draft bill to establish the position of Ethics Commissioner and a proposed Code of Conduct for parliamentarians were tabled in Parliament.

10 April 2003 – The House of Commons and Senate committees to which the draft bill had been referred reported to their chambers.

30 April 2003 – Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence, received first reading in the House of Commons.

1 October 2003 – Bill C-34 passed the House of Commons.

2 October 2003 – Bill C-34 was given first reading in the Senate.

30 October 2003 – The Standing Committee on Procedure and House Affairs presented its 51st Report to the House; it contained a proposed Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons.

7 November 2003 – Bill C-34 was amended by the Senate at third reading and a message sent to the House to that effect.

12 November 2003 – Parliament was prorogued and Bill C-34 died on the *Order Paper*.

11 February 2004 – Bill C-34 was reintroduced in the House of Commons as Bill C-4, deemed passed and referred to the Senate.

30 March 2004 – Bill C-4 was passed by the Senate and given Royal Assent the following day (S.C. 2004, c. 7). Because the Senate had not finalized its Code, the provisions dealing directly with the appointment and mandate of the Senate Ethics Officer were delayed. (They came into force on 17 May 2004.)

26 April 2004 – The House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs adopted the 51st Report of the 2nd session of the 37th Parliament – the Conflict of Interest Code – as the Committee's report in the 3rd session and presented it in the House the following day.

26 April 2004 – The House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs recommended that the House ratify the appointment of Bernard Shapiro to the position of Ethics Commissioner. The House of Commons approved his appointment three days later, and he began his duties on 17 May 2004.

29 April 2004 – The House of Commons concurred in the 25th Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, thus ensuring that the *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* would be appended to the *Standing Orders* of the House, to come into force at the beginning of the 38th Parliament, on 4 October 2004.

December 2004 – Sinclair Stevens was successful in having Mr. Justice Parker's 1987 Report set aside.

24 February 2005 – The Senate, following consideration of the matter in Committee of the Whole, approved the appointment of Mr. Jean T. Fournier as the first Senate Ethics Officer.

1 April 2005 – Mr. Fournier began his duties as the Senate Ethics Officer.

11 May 2005 – The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament tabled its Third Report, containing as appendices a proposed Code and consequential changes to the *Rules of the Senate*.

18 May 2005 – The Senate adopted the Third Report, bringing the *Conflict of Interest Code for Senators* into effect immediately.

18 November 2005 – The House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs presented its 51st Report to the House, finding Ethics Commissioner Bernard Shapiro in contempt of the House of Commons.

February 2006 – The new government of Prime Minister Stephen Harper released a slightly revised Code for public office holders.

SELECTED REFERENCES[16]

Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens. Commissioner the Honourable W. D. Parker. Ottawa, 1987.

Greene, Ian. "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers." *Canadian Journal of Political Science*, June 1990, Vol. 23, pp. 233-256.

House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs. Reports 40, 51 and 52 on a Conflict of Interest Code, and Report 27 on Bill C-34, 37th Parliament, 2nd Session.

————. 25th Report on a Conflict of Interest Code, 37th Parliament, 3rd Session.

House of Commons. *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*, Appendix I, *Standing Orders*.

(16) For reports by the Ethics Commissioner and the Senate Ethics Officer resulting from specific complaints, please see their Web sites.

Office of the Prime Minister. *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Ottawa, rev. February 2006.

Parliament. Report of the Special Joint Committee on Conflict of Interests. Ottawa, 1992.

————. The Special Joint Committee on a Code of Conduct of the Senate and the House of Commons. Second Report (the Oliver-Milliken Report). Ottawa, March 1997.

Senate. Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, 8th Report, on Bill C-34, 37th Parliament, 2nd Session.

————. 3rd Report, *Conflict of Interest Code for Senators*, 38th Parliament, 1st Session.

Senate. *Conflict of Interest Code for Senators*, as adopted by the Senate on 18 May 2005.

Task Force on Conflict of Interest. *Ethical Conduct in the Public Sector*. Report. Michael Starr and Mitchell Sharp, Co-Chairmen. Ottawa, 1984.

Young, Margaret. *Bill C-4: An Act to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and Other Acts in Consequence*. LS 464E. Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, February 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

A LONG HISTORY OF REPORTS

THE TASK FORCE ON CONFLICT OF INTEREST, 1984

The Task Force on Conflict of Interest, chaired by the Honourable Michael Starr and the Honourable Mitchell Sharp, was appointed by the federal government and charged with devising a regime dealing with conflict of interest whereby public confidence would be ensured and the integrity of the political process protected; at the same time, the Task Force had to recognize the need to attract candidates of high calibre to public office. The Task Force's report identified nine activities as involving conflicts of interest and recommended that these forms of conduct be dealt with, depending on the severity of the conflict, by: the use of a code of conduct; legal or quasi-legal procedures; or the implementation of additional codes of procedure, general or specific to the agency in question. The Task Force recommendations would have applied only to Cabinet Ministers and Parliamentary Secretaries, not to private Members or Senators.

The procedures to minimize conflicts of interest would have been in the form of regulations made by the Governor in Council. A major recommendation was the creation of the Office of Public Sector Ethics, which would have had an advisory, administrative, investigative and educational role. Although the Task Force also made recommendations governing the post-employment period, it acknowledged the difficulty of enforcing such rules after a parliamentarian's departure from office.

RECOMMENDATIONS OF THE PARKER COMMISSION

In his 1987 report regarding the allegations of conflict of interest involving the Honourable Sinclair Stevens, Mr. Justice William Parker suggested discontinuation of the use of blind trusts to satisfy conflict of interest guidelines. He declared that in some instances the "blindness" of such trusts was a fiction and that their use could be subject to abuse. He recommended that conflict of interest guidelines require public disclosure. Assets, interests and activities should be clearly set out, as should the assets of spouses. He also suggested that, in the interest of protecting privacy, certain personal assets would not have to be disclosed. These could include a residence, automobiles, cash and savings.

The disclosure statement would have been placed in a public registry and made available to the general public. Judge Parker also favoured divestment by a Minister of his or her private assets where these could lead to obvious conflicts of interest, and recusal in situations where, despite preventive measures, a conflict arose.

PARLIAMENTARY ACTION: 1973-1993

For over 30 years, various attempts were made in the parliamentary context to deal with conflict of interest issues at the federal level. In 1973, the government issued a Green Paper entitled "Members of Parliament and Conflict of Interest," which proposed to consolidate and extend the existing rules. The Green Paper was studied by committees in both the House of Commons and the Senate, each of which made numerous recommendations. In 1978, the government tabled the Independence of Parliament Act, which would have extended the provisions in the Green Paper and incorporated some of the recommendations of the two committee reports. The bill received second reading but died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved in 1979.

A. Register of Members' Interests

On 25 November 1985, the House of Commons Standing Committee on Management and Members' Services was asked to consider matters related to the establishment of a Register of Members' Interests. The Committee was to look at whether Members should disclose their remunerated directorships of public and private companies and other remunerated positions, offices, trades and professions. This matter was also referred to the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders.

After consultation with Members of all parties, the House Committee concluded that a Register of Members' Interests was not warranted and that the current law relating to conflict of interest for Members was adequate. Furthermore, the Committee concluded that such a Register would accomplish little more than intrude into Members' privacy. In contrast, the Senate Committee recommended a complete review of conflict of interest as it applied to parliamentarians.

B. Members of the Senate and House of Commons Conflict of Interests Act

Four bills to regulate conflict of interest for federal legislators were introduced in the 33rd and 34th Parliaments; all of them died on the *Order Paper*. (See the earlier chronology for the legislative history of the bills.) The proposed legislation, which was similar to that being pioneered in a number of provinces, would have provided for an annual declaration of the private interests of Senators, Members of the House of Commons, and their spouses and dependent children[1] to an independent three-member Conflict of Interests Commission.[2] The Commission would have had extensive discretionary power to advise parliamentarians on their financial holdings, require public declarations of assets, provide opinions on appropriate conduct, and hold inquiries in response to allegations that the rules had been breached. Proposed penalties for non-compliance ranged from fines to loss of the Member's or Senator's seat, but their imposition would have remained in the hands of the parliamentarian's chamber.

C. The Special Joint Committee on Conflict of Interests (the Blenkarn-Stanbury Report)

In late November 1991, the government introduced the third of the bills, Bill C-43. Without proceeding to second reading, the subject matter of the bill was immediately referred to a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons for a comprehensive review.

The Special Joint Committee tabled its report on 10 June 1992. The Committee's views differed in a number of respects from the policy choices reflected in Bill C-43. Instead of a three-member Commission, the report recommended the appointment of a "Jurisconsult" to serve as advisor and investigator. As in Bill C-43, public disclosure of financial interests would have been required, although disclosure of monetary values would not. Spousal disclosure would have been potentially greater under the Committee's proposed regime than under that

---

(1) Although common in the provinces, the requirement for spouses and dependent children to disclose their interests to the Commission proved controversial.

(2) The full public disclosure that had been recommended by the Parker Commission was not included in the bills; instead, an official called the Registrar of Interests would have prepared a summary of the confidential information disclosed to the Commission. This format resembled the provincial model, and foreshadowed the Codes ultimately adopted by the House and the Senate.

proposed in Bill C-43, and there were a number of other matters on which the Committee and the government differed. Since no solution could be agreed on, the bill[3] died on the *Order Paper* when Parliament was dissolved on 8 September 1993.

PARLIAMENTARY ACTION: 1993-2005

The election of October 1993 brought a change of government. The Throne Speech in January 1994 stressed that integrity and public trust were essential to the government and that an independent ethics counsellor would be appointed, as had been promised during the election campaign. The counsellor would advise Ministers and public office holders on their ethical responsibilities and would examine the need for legislation.

On 16 June 1994, the government announced that the new Ethics Counsellor would be Howard Wilson, then Assistant Deputy Registrar of Canada and as such responsible for the administration of the previous Code. His mandate was expanded to cover lobbying. At the same time, a revised Code for public office holders was released. It differed little from the previous Code, although spouses and dependants were now included explicitly, rather than by additional directives as had formerly been the case.[4] In relation to conflict of interest, the Ethics Counsellor continued to report to the Prime Minister, continued to be under the general direction of the Clerk of the Privy Council, and had no independent investigatory powers.

In June 1995, the House passed a motion to establish a Special Joint Committee of the House and Senate to develop a Code of Conduct. The following month, the Senate passed a similar motion. In March 1997, the Committee presented to Parliament its proposed Code of Official Conduct, which came to be known as the Oliver-Milliken Report. The Committee emphasized the following as important goals for the Code: the maintenance of public trust and confidence in Parliament, and the provision of guidance for parliamentarians in how to reconcile their private interests with their public duties. Specific rules were proposed for parliamentarians that would have prohibited them from furthering their own private interests or those of their families, and from using insider information; the rules would also have regulated the receipt of gifts and personal benefits, sponsored travel and contracting with the government.

---

(3) The Committee had included a draft bill in its report; the government then countered with yet another bill in response.

(4) Their assets were of relevance only to the situation of the public office holder and did not become public. That remains the case to the present, although there is a conflict between that and the Members' Code, which does make those assets public.

As with all of the previous proposals in this area, the heart of the Committee's report was its proposal that all parliamentarians should disclose their financial assets, liabilities, sources of income, and positions. The interests of spouses and dependants would also be included. Disclosure would be made confidentially, after which a summary would be prepared and made public. The summary would not include small interests, purely personal interests, or interests unlikely to result in any conflict of interest.

Similar to its predecessor committee in 1992, the Committee recommended the creation of the position of Jurisconsult, a parliamentary officer who would be appointed jointly by the Senate and the House of Commons upon the recommendation of the Speakers, following consultation with the leaders of all recognized parties. The Jurisconsult would receive parliamentarians' confidential disclosures, prepare the public disclosure statements, and advise parliamentarians on the interpretation of the Code. Upon receiving a complaint, the Jurisconsult would investigate; matters requiring a full inquiry would be referred to a new joint committee of the Senate and House, which would also have general oversight of the Jurisconsult and the Code. Foreshadowing later developments, the Committee recommended against a legislated approach.

In the 36th Parliament, the government took no action on the report. In that Parliament, and in the 37th, several private Members' bills were introduced to provide for a Code of Conduct for all parliamentarians, or for Ministers alone. None were proceeded with.

In the Auditor General of Canada's October 2000 Report, one chapter was entitled "Values and Ethics in the Federal Public Sector." After summarizing the history of unsuccessful attempts to develop a code of conduct for parliamentarians, the Auditor General recommended that parliamentarians try again, arguing that it was important to show ethical leadership for the public sector as a whole.

In May 2002, in the course of a debate in the House of Commons on ethics in government, Prime Minister Chrétien announced that the government would introduce an ethics initiative in the fall that would include a Code of Conduct for Members of Parliament. That initiative was tabled in draft form in both chambers of Parliament in October 2002 and consisted of two parts. The first part was a draft bill to amend the *Parliament of Canada Act* to establish an Ethics Commissioner, whose jurisdiction would encompass members of Cabinet and Parliamentary Secretaries, Members of Parliament, and Senators. The second part of the initiative was a proposed Code of Conduct, modelled closely on that recommended in the Oliver-Milliken Report of 1997.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Committees of each chamber reviewed the draft bill and proposed changes to it in early April 2003. Most of their recommendations were accepted, one of the most important of which from the Senate's perspective was that it have its own oversight official. Later in that month the government tabled Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer). The House passed the bill at the beginning of October 2003. Although the bill was dealt with expeditiously by the Senate committee to which it was referred (the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament), during third reading debate in the Senate it became clear that there was considerable opposition to the bill. Senators from both sides passed an amendment, thus sending the bill back to the House. Parliament was prorogued a few days later and the bill died on the *Order Paper*.

The bill was reintroduced in identical form as Bill C-4 at the beginning of the 3rd session and referred immediately to the Senate. This time, proposed amendments failed and the Senate passed the bill.

As for the proposed Code of Conduct based on the Oliver-Milliken Report, at an early point it was clear that each chamber was to have its own Code, just as each was to have its own officer to enforce it: the Ethics Commissioner for the House, and the Senate Ethics Officer for the Senate. The House of Commons Committee on Procedure and House Affairs studied the proposed Code, and in October 2003 it tabled its final report on the Code in the House. It recommended that it be adopted as a Conflict of Interest Code, although because of the demise of Bill C-34 and prorogation, this did not happen. The report was, however, readopted, tabled and concurred in as the 25th Report in the 3rd session. The Code came into force at the beginning of the 38th Parliament, in October 2004.

In the Senate, the proposed bill was extensively debated in the chamber before referral to the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, and so the Committee study of the proposed Code was not far advanced when the 2nd session ended. Work resumed in the 3rd session but was not completed when the 37th Parliament ended.

Work on the Senate Code continued on an informal basis between Parliaments and was taken up as a priority by the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament in the 38th Parliament. Following much deliberation and study, the Committee presented its Code to the Senate in mid-May 2005; the Senate adopted it on 18 May and it came into force immediately, 32 years after the first efforts by Parliament to regulate conflict of interest in a systematic way.

PRB 05-76F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LES CODES RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUR LES PARLEMENTAIRES : UN LONG CHEMINEMENT

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Le 10 mars 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

QU'EST-CE QU'UN CONFLIT D'INTÉRÊTS? 2

TECHNIQUES DE CONTRÔLE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS 4

LOIS DE LONGUE DATE S'APPLIQUANT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS 4

CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT 5

CODES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES ET DU SÉNAT RELATIFS AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS 7

A. Code de la Chambre des communes 7

B. Code du Sénat 9

CHRONOLOGIE 10

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 15

ANNEXE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CODES RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUR LES PARLEMENTAIRES : UN LONG CHEMINEMENT

INTRODUCTION

Le conflit d'intérêts est un aspect de l'éthique au sein du secteur public; les organes législatifs et les gouvernements ont donc mis au point des lois et des codes de conduite qui correspondent à une variété d'approches de la question. La société moderne reconnaît que les personnes doivent être aussi libres que possible d'agir en vue d'atteindre leurs objectifs économiques, mais elle s'attend aussi à ce que les titulaires de charges publiques n'agissent pas à ce titre dans des dossiers où ils ont un intérêt financier personnel. Même l'apparence de conflit nuit à la confiance de la population dans le processus politique et les titulaires de charges publiques en général.

Le présent document traite de l'évolution de ce dossier au fédéral. Même s'il porte surtout sur les législateurs fédéraux, il ne faut pas oublier que les autres membres de l'appareil public fédéral, comme les personnes nommées par le gouvernement, les travailleurs de la fonction publique et les juges, de même que les membres des organismes administratifs, des tribunaux et des sociétés d'État, sont aussi visés par les règles sur les conflits d'intérêts.

Depuis de nombreuses années, certains laissent entendre que le Parlement devrait adopter des règles plus exhaustives sur les conflits d'intérêts. Les arguments contre les diverses propositions ont surtout été centrés sur la protection de la vie privée et sur la nécessité de soumettre les députés et les sénateurs qui ne sont pas ministres à l'obligation d'une divulgation détaillée.

La divergence d'opinions explique pourquoi les quatre projets de loi présentés sur la question au cours des 33^{e} et 34^{e} législatures sont morts au *Feuilleton*, et pourquoi personne n'a donné suite, à l'époque, à un rapport de comité parlementaire présenté au cours de la législature subséquente. À l'automne 2002 cependant, la question est devenue prioritaire pour le

gouvernement et, au milieu de mai 2005, le Sénat et la Chambre des communes avaient tous deux adopté un code sur les conflits d'intérêts[1].

Le présent document présente les notions qui sous-tendent toute la question des conflits d'intérêts, fait l'historique de l'évolution de ce dossier au gouvernement fédéral et décrit brièvement les codes parlementaires. On trouve en outre, à la fin du document, une chronologie complète des événements. Ceux qui voudraient avoir une image intégrale de ce qui a été fait trouveront en annexe un compte rendu exhaustif des rapports présentés et des mesures parlementaires prises à cet égard.

QU'EST-CE QU'UN CONFLIT D'INTÉRÊTS?

Il existe plusieurs définitions possibles de « conflit d'intérêts ». Le juge W.D. Parker, qui a présidé l'enquête sur les allégations de conflit d'intérêts soulevées contre l'honorable Sinclair Stevens il y a une vingtaine d'années, a étudié la question à fond. Quoique son rapport ait été présenté vers la fin de 1987, il demeure intéressant, puisqu'aucune autre commission d'enquête publique n'a été appelée à se pencher sur l'interprétation du code fédéral intitulé *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Depuis 2004, il existe au Canada un Commissaire à l'éthique dont le mandat est de procéder à des enquêtes, mais celles-ci sont faites en privé, même si les rapports en découlant sont publics.

Le juge Parker a défini le conflit d'intérêts *réel* comme une situation dans laquelle une personne a connaissance d'un intérêt pécuniaire privé suffisant pour influer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités officielles[2]. Par ailleurs, il y a conflit d'intérêts *apparent*

---

(1) Il importe de noter que la plupart des provinces et territoires canadiens, ainsi que de nombreux pays étrangers où le régime parlementaire est semblable à celui du Canada, ont adopté un code de la sorte depuis longtemps déjà. À cet égard, le Parlement n'a pas été à l'avant-garde; il a plutôt suivi l'exemple des autres.

(2) M. Stevens n'a jamais accepté les conclusions énoncées en 1987 par le juge Parker, selon lesquelles il aurait été coupable de conflit d'intérêts, et il a contesté le rapport devant les tribunaux. Finalement, dans une décision rendue en décembre 2004, le juge O'Keefe de la Cour fédérale a annulé le rapport du juge Parker au motif qu'il y avait eu excès de juridiction et défaut d'agir en conformité avec les principes de l'équité de la procédure. La principale difficulté, de l'avis du juge O'Keefe, venait du fait que l'ordre de renvoi original mentionnait la définition de conflit d'intérêts donnée dans les documents pertinents. Or, ces documents ne renfermaient aucune définition. En fait, il n'existe encore aucune définition précise. Le juge Parker avait donc employé l'interprétation habituelle des mots en appliquant les faits aux obligations énoncées dans les documents. En outre, le juge O'Keefe était d'avis que l'équité avait été compromise étant donné que le juge Parker n'avait pas donné à M. Stevens l'occasion de réagir aux définitions et aux conclusions avant que le rapport soit publié.

lorsqu'une personne raisonnablement bien informée éprouve une crainte raisonnable de conflits d'intérêts. On pourrait ajouter que la définition qui précède s'applique même lorsqu'on constate qu'il n'existe pas *véritablement* de conflit d'intérêts. Certaines définitions se concentrent sur la « prise de décision » au lieu des « situations », alors que certains régimes préfèrent ne pas définir le terme.

Les règles sur les conflits d'intérêts reposent sur deux principes : l'impartialité et l'intégrité; un décideur ne peut paraître impartial et intègre aux yeux de la population s'il peut tirer un avantage personnel d'une décision. L'importance de la confiance de la population comme motivation fondamentale à l'origine des deux codes parlementaires est évidente si l'on en juge d'après certains principes clés cités dans les objectifs et les principes de chacun de ces codes, notamment « la confiance du public », « l'intégrité des députés et des sénateurs », « les normes les plus élevées » et « l'intérêt public ».

De nos jours, les gouvernements interviennent dans presque tous les secteurs de l'économie soit en exerçant un contrôle direct, soit par l'intermédiaire d'organismes de réglementation, de lois sur la sécurité et la santé, de politiques tarifaires et fiscales, de subventions fédérales, etc. Il n'est donc pas inhabituel qu'une loi présentée au Parlement ait un effet quelconque sur les intérêts économiques généraux des députés en leur qualité de citoyens.

Certains conflits sont donc inévitables. Un *conflit inhérent* est celui qui existe du simple fait qu'un parlementaire occupe une position à titre de membre de la société, par exemple en étant propriétaire foncier, parent ou consommateur. Le Parlement étudie continuellement des lois ayant un impact sur ce genre d'intérêts et, puisque les parlementaires sont touchés au même titre que les autres citoyens, le risque de conséquences négatives est faible. Tout aussi inévitable est le *conflit d'intérêts de représentation* qui survient lorsqu'un législateur partage avec la circonscription qu'il représente un intérêt à l'égard d'un secteur quelconque, par exemple l'agriculture, la pêche ou l'exploitation des ressources. Cependant, dans d'autres cas, d'autres intérêts peuvent avoir un impact substantiel sur l'indépendance d'un législateur, particulièrement lorsque celui-ci devient ministre. Les entreprises familiales posent problème, mais c'est aussi le cas d'un grand nombre d'avoirs, d'engagements ou de passif et d'intérêts financiers. Les règles sur les conflits d'intérêts portent généralement sur ce dernier genre de situation.

TECHNIQUES DE CONTRÔLE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Diverses méthodes permettent de contrôler les conflits d'intérêts.

- La *divulgation* exige que le parlementaire déclare ses biens, généralement, au Canada, d'abord confidentiellement à un fonctionnaire désigné, puis, de manière plus limitée, publiquement, afin que tout intérêt personnel pertinent soit de notoriété publique et que les parlementaires soient empêchés d'agir dans leur intérêt personnel. Les électeurs et les collègues du parlementaire sont ainsi informés de sa situation et sont à même de juger de sa conduite.
- La *prévention* exige que le parlementaire se *départisse* de tous ses intérêts qui pourraient fausser son jugement, soit en les vendant à un tiers avec lequel il n'a aucun lien de dépendance, soit en les plaçant dans une fiducie gérée par un administrateur indépendant (il s'agit du *dessaisissement*). Il faut alors s'assurer que la fiducie échappe à l'intervention du parlementaire.
- *Le désistement* (aussi appelé la *récusation*) exige que le parlementaire n'intervienne pas dans toute affaire où il aurait un intérêt financier personnel.

En général, les régimes régissant les conflits d'intérêts comportent une combinaison de ces moyens de contrôle.

LOIS DE LONGUE DATE S'APPLIQUANT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

Outre les codes du Sénat et de la Chambre des communes régissant les conflits d'intérêts, diverses lois régissent aussi la conduite des parlementaires. Il s'agit notamment du *Code criminel*, de la *Loi sur le Parlement du Canada* et de la *Loi électorale du Canada*. (On traitera plus loin du code du premier ministre intitulé *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.)

La corruption, forme la plus extrême de conflit d'intérêts, constitue une infraction criminelle. En effet, le *Code criminel* prévoit qu'un parlementaire qui accepte ou tente d'obtenir une contrepartie valable pour une chose qu'il a faite ou omise en sa qualité officielle est passible d'une peine de prison de 14 ans[3]. La *Loi sur le Parlement du Canada* traite aussi de

---

(3) En outre, le par. 23(1) du *Règlement de la Chambre des communes* dit textuellement que « Le fait d'offrir de l'argent ou quelque autre avantage à un député à la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération pendante ou devant être conduite au Parlement constitue un délit qualifié de 'high crime and misdemeanour' et que cela tend à la subversion de la Constitution ». Il faut noter que ce texte ne mentionne que le fait d'offrir et ne parle pas d'acceptation. Il n'existe aucun cas où la Chambre des communes aurait constaté une infraction à cette règle, quoiqu'il y ait eu plusieurs allégations en ce sens.

corruption : elle interdit à un parlementaire de recevoir une rémunération de l'extérieur pour des services rendus concernant toute question à l'étude devant la Chambre, le Sénat ou leurs comités. Cette loi empêche aussi les personnes ayant un emploi rémunéré au gouvernement fédéral ainsi que certains fonctionnaires provinciaux d'être élus à la Chambre des communes, bien qu'il y ait des exceptions. D'après la *Loi sur le Parlement du Canada*, les députés des assemblées législatives provinciales ne peuvent être élus à la Chambre des communes. La *Loi électorale du Canada* interdit aussi aux membres du Conseil des Territoires du Nord-Ouest, de l'Assemblée législative du Yukon et de l'Assemblée législative du Nunavut de poser leur candidature à la Chambre des communes et impose la même interdiction à d'autres personnes (p. ex. à celles qui ont été trouvées coupables de manœuvre électorale frauduleuse).

Avant que la Chambre des communes et le Sénat n'adoptent leurs codes régissant les conflits d'intérêts, la *Loi sur le Parlement du Canada* comportait des règles pour chacune des deux Chambres relativement à la passation de marchés avec le gouvernement du Canada. Ces règles, généralement considérées comme périmées et source de confusion, ont été remplacées par les dispositions sur la passation de marchés contenues dans chacun des codes.

CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* s'applique, sur l'ordre du premier ministre, aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux autres hauts fonctionnaires titulaires de charge publique[(4)]. Il prévoit que, dès sa nomination, le titulaire d'une charge publique doit organiser ses affaires personnelles de façon à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. À quelques exceptions près, tout titulaire de charge publique doit s'abstenir des activités suivantes : solliciter ou accepter de l'argent ou des cadeaux; venir en aide à des particuliers dans leurs rapports avec le gouvernement d'une façon qui pourrait compromettre son statut professionnel; utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles; et, à l'expiration de son mandat, tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée. Depuis 1994, l'information relative aux conjoints et aux enfants à charge des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires est prise en considération, mais elle n'est pas rendue publique.

---

(4) Cela inclut quelque 2 900 personnes nommées par décret et environ 600 membres du personnel exonéré des ministres.

Le Code propose aux titulaires de charge publique, afin de réduire les risques de conflit d'intérêts et selon les biens et les intérêts en question, de recourir à la prévention, au rapport confidentiel, à la déclaration publique, au dessaisissement ou à la récusation. Le dessaisissement peut être réalisé par l'établissement d'une fiducie ou d'un contrat de gestion. Le titulaire d'une charge publique ne doit pas se livrer aux activités extérieures suivantes : exercer une profession; diriger ou exploiter directement une entreprise ou un commerce; conserver ou accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société commerciale ou financière; occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle; agir comme expert-conseil rémunéré. Le Code énonce aussi certaines règles que doit respecter le titulaire d'une charge publique après qu'il a quitté son poste. Ainsi, sauf dans le cas des ministres, pour lesquels la période prescrite est de deux ans, il est interdit aux titulaires de charge publique de se livrer à certaines activités dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions. Cette mesure a pour but d'assurer leur impartialité au cours de leur mandat et d'éviter tout traitement de faveur lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Cependant, la dérogation aux règles concernant l'après-mandat n'entraîne aucune peine.

Jusqu'en mai 2004, l'application du Code relevait du Bureau du conseiller en éthique, un bureau souvent critiqué parce qu'il n'était pas entièrement indépendant du gouvernement. Depuis l'adoption du projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence[5], le code du premier ministre est administré par le Bureau du commissaire à l'éthique, qui administre aussi le code de la Chambre des communes. L'assise législative, le mandat assuré et les nouveaux pouvoirs d'enquête attribués à ce bureau font qu'il est bien différent de celui de l'ancien conseiller en éthique.

Le gouvernement conservateur élu en janvier 2006 a apporté quelques modifications mineures au Code. Dans le passé, l'autorité de dernière instance qui approuvait les mesures d'observation des ministres était le premier ministre; c'est maintenant le commissaire à l'éthique. Les dispositions sur l'après-mandat ont été élargies et elles interdisent maintenant aux anciens ministres, hauts fonctionnaires et membres du personnel ministériel désigné d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans, une période que le commissaire à l'éthique ne peut abréger. Parmi les autres changements, on peut noter que le Code dit maintenant très clairement qu'aucun titulaire de charge publique ne peut faire de démarche pour établir un contact avec un gestionnaire de fiducie et *vice versa*.

---

(5) L.C. 2004, ch. 7.

CODES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES ET DU SÉNAT RELATIFS AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

A. Code de la Chambre des communes

Avec l'adoption du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*[6] au début de la 38e législature, les députés ont pour la première fois été forcés de divulguer publiquement certains intérêts financiers et autres, de même que ceux de leurs conjoints et de leurs enfants à charge. (Dans ce dernier cas, il appartient au député de faire tous les efforts raisonnables pour fournir l'information requise.) Dans les cas de conflit éventuel, les députés n'ont pas le droit de participer aux délibérations de la Chambre et des comités et n'ont pas le droit de voter. Des règles régissent l'acceptation de cadeaux et de voyages parrainés et, pour ces derniers, les nouvelles règles ont remplacé les anciens paragraphes, moins exhaustifs, du *Règlement*. Par ailleurs, des règles empêchent les députés d'agir dans leur intérêt personnel ou de favoriser de manière inappropriée les intérêts d'autres personnes. Le Code est administré et mis en application[7] par le Bureau du commissaire à l'éthique créé par la *Loi sur le Parlement du Canada* par suite des modifications apportées par le projet de loi C-4[8].

Le premier commissaire à l'éthique nommé à été Bernard J. Shapiro, un universitaire renommé ayant une longue expérience au sein d'un gouvernement provincial, qui a aussi été recteur et vice-chancelier émérite de l'Université McGill. Sa première année dans ce poste n'a pas été de tout repos. Nommé quelque temps à peine avant le déclenchement des élections fédérales de 2004, qui devaient avoir lieu en juin, il a dû élaborer les formulaires et préparer son bureau en vue du retour des députés et de l'entrée en vigueur du Code en octobre de la même année. En outre, il était responsable de deux comités parlementaires[9].

La première demande d'enquête ne s'est pas fait attendre : elle a été présentée en novembre 2004. Elle visait la conduite d'une ministre, l'honorable Judy Sgro, exigeait une

---

(6) Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* est présenté en annexe du *Règlement de la Chambre des communes*.

(7) En matière de mise en application, même si le commissaire à l'éthique procède à l'enquête dans certains cas précis et peut faire des recommandations à la Chambre quant aux sanctions à prendre, la décision finale appartient à la Chambre des communes.

(8) Voir le site Web du commissaire à l'éthique (http://www.parl.gc.ca/oec/fr/).

(9) Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, pour tout ce qui concerne le Code de la Chambre, et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, pour ce qui concerne le Code du premier ministre.

recherche des faits assez considérable et soulevait des questions importantes qui ont retardé le dépôt du rapport. En fin de compte, la ministre a été personnellement exonérée, mais son personnel a été blâmé pour avoir agi de manière à la placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Au début de 2006, M. Shapiro avait aussi procédé à trois enquêtes portant sur des députés. Dans un cas, celui de Gurmant Grewal, le commissaire a conclu que les gestes du député avaient créé une apparente situation de conflit d'intérêts, mais il n'a pas recommandé de sanction, car l'infraction était, selon lui, survenue par inadvertance ou imputable à une erreur de jugement commise de bonne foi. Dans un deuxième cas, celui de David Smith, le député a été exonéré. Dans le troisième cas, celui de M. Grewal qui avait enregistré une conversation entre lui-même et M. Dosanjh sans que ce dernier soit mis au courant, le commissaire a conclu que toutes les parties étaient présentées sous un jour particulièrement défavorable et a précisé que les actes de M. Grewal avaient été totalement répréhensibles et méritaient des reproches[(10)].

Le traitement d'une autre plainte concernant un député, Deepak Obhrai, a conduit ce dernier à soulever une question de privilège à la Chambre. Le Président a déterminé qu'il n'existait aucune atteinte au privilège à première vue et a renvoyé le dossier au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Après avoir entendu des témoignages et étudié la question, le Comité a conclu que le commissaire avait commis un outrage à la Chambre, mais n'a pas recommandé de sanction ou de peine[(11)].

En plus de publier deux rapports annuels en juin 2005, M. Shapiro a rendu public, en octobre, un document complémentaire intitulé *Enjeux et défis 2005*. Ce document traitait d'un certain nombre des difficultés qui avaient marqué la première année de fonctionnement du Bureau du commissaire à l'éthique et se concentrait surtout sur la procédure de récusation des ministres, mais présentait aussi certaines recommandations quant aux modifications à apporter à la *Loi* et aux deux codes.

---

(10) Les quatre rapports (*L'enquête Sgro – Ni noir, ni blanc*; *L'enquête Grewal*; *L'enquête Smith*; et *L'enquête Grewal-Dosanjh*) se trouvent sur le site Web du commissaire.

(11) Voir le rapport du Comité (http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8988&Lang=1&SourceId=136386).

B. Code du Sénat

Le Code du Sénat[12] ressemble à celui de la Chambre des communes, mais comporte certaines différences fondamentales. Les sénateurs doivent aussi divulguer publiquement certains intérêts personnels et postes qu'ils occupent. Toutefois, les membres de leurs familles n'ont à divulguer que les contrats qu'ils signent avec le gouvernement du Canada. S'il existe une possibilité de conflit d'intérêts par rapport à une question dont le Sénat ou un comité est saisi, un sénateur doit faire une déclaration; cependant, contrairement à ce que les règles imposent aux députés, un sénateur peut participer aux délibérations, mais ne peut pas voter. Les sénateurs aussi sont assujettis à des règles concernant les cadeaux, les voyages parrainés, les gestes pouvant favoriser leur intérêt personnel et les contrats avec le gouvernement.

Le Code du Sénat est administré par le Bureau du conseiller sénatorial en éthique, mais un comité sénatorial de cinq membres joue un rôle bien plus important que ce n'est le cas à la Chambre des communes[13]. Jean Fournier a été le premier conseiller sénatorial en éthique; il a été nommé à ce poste après avoir poursuivi une carrière remarquable dans la fonction publique fédérale, où il a occupé des postes de niveaux supérieurs, notamment celui de haut-commissaire du Canada en Australie[14]. À la fin de 2005, M. Fournier avait publié un document concernant un sénateur en particulier. Il traitait de certains avoirs et postes du sénateur Paul Massicotte dans le cadre d'une société de placement immobilier faisant affaire avec le gouvernement. Même s'il a jugé que le sénateur n'était pas en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent, M. Fournier a recommandé que le sénateur prenne certaines mesures pour respecter ses obligations aux termes du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, le Code du Sénat[15].

---

(12) Le Code du Sénat est un document complet par lui-même.

(13) Le comité de surveillance de la Chambre des communes est le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui a de nombreuses autres responsabilités. Le comité homologue pour le Sénat est le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs, et la surveillance est sa seule responsabilité. De plus, le Code du Sénat impose une relation de travail beaucoup plus étroite entre le conseiller sénatorial en éthique et le comité.

(14) Voir le site Web du Bureau du conseiller sénatorial en éthique (http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/home.html).

(15) Cet avis se trouve sur le site Web du conseiller sénatorial en éthique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

17 juillet 1973 – Le livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* est déposé à la Chambre des communes.

18 juillet 1973 – Dans une déclaration à la Chambre des communes, le premier ministre Pierre Trudeau expose le contenu de directives supplémentaires à l'intention des ministres. Ces derniers seraient tenus de démissionner de certains postes dans des sociétés, de rompre leurs associations commerciales, de céder certains intérêts financiers et de placer les autres dans une fiducie.

18 décembre 1973 – Le premier ministre Trudeau expose à la Chambre des communes les directives en matière de conflit d'intérêts pour les fonctionnaires.

10 juin 1975 – Le Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre des communes dépose son rapport sur le livre vert; il en approuve, en général, les dispositions et recommande quelques modifications.

29 juin 1976 – Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles dépose son rapport, qui recommande certaines modifications aux propositions du livre vert.

26 juin 1978 – Le projet de loi C-62 : Loi concernant l'indépendance du Parlement, est présenté à la Chambre des communes avec le texte d'un nouveau *Règlement* pour la Chambre des communes et d'un nouveau *Règlement* pour le Sénat. Il meurt au *Feuilleton*.

16 octobre 1978 – La Loi concernant l'indépendance du Parlement est présentée de nouveau, avec quelques modifications, sous le numéro de projet de loi C-6. Les règlements de la Chambre et du Sénat sont déposés à la Chambre des communes le 30 octobre 1978. Le projet de loi est renvoyé à un comité le 8 mars 1979, mais il meurt au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement le 26 mars 1979.

1er août 1979 – De nouvelles règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux ministres, à leurs conjoints et à leurs enfants à charge sont publiées par le premier ministre Joe Clark. Les avoirs personnels et ceux de nature non commerciale (résidences, obligations d'épargne, œuvres d'art) sont exemptés; les avoirs considérés comme ne créant pas de conflit (entreprises familiales, fermes, titres non commercialisés publiquement) doivent être rendus publics. Les autres avoirs doivent être vendus ou placés dans une fiducie sans droit de regard, et certaines activités professionnelles, corporatives et commerciales sont complètement interdites.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1er mai 1980 – Des lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts pour les ministres sont déposées à la Chambre par le gouvernement libéral du premier ministre Trudeau (document parlementaire n° 321-7/3). Les lignes de conduite sont semblables à celles du 1er août 1979, mais ne s'appliquent pas explicitement aux conjoints et aux enfants à charge; cependant, les ministres ne peuvent pas transférer leurs avoirs à leur conjoint ou à leurs enfants à charge pour échapper à l'application des lignes directrices.

7 juillet 1983 – Établissement d'un groupe de travail fédéral sur les conflits d'intérêts, présidé par l'honorable Michael Starr et l'honorable Mitchell Sharp et chargé d'entreprendre une étude en profondeur des politiques et des procédures touchant les conflits d'intérêts, et de leur évolution, et de déterminer s'il y a lieu d'adopter de nouvelles façons d'aborder le problème.

mai 1984 – Publication du rapport du groupe de travail sur les conflits d'intérêts, intitulé *L'éthique dans le secteur public* (rapport Starr-Sharp).

9 septembre 1985 – Présentation par le gouvernement du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

26 mars 1986 – Présentation à la Chambre des communes du rapport du Comité de la gestion et des services aux députés concernant le registre des intérêts des députés.

7 mai 1986 – Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs.

15 mai 1986 – Nomination de l'honorable William Parker comme commissaire chargé de faire enquête et de présenter un rapport sur les allégations de conflit d'intérêts soulevées contre l'honorable Sinclair Stevens.

3 décembre 1987 – Publication du rapport de la Commission Parker sur les conflits d'intérêts.

24 février 1988 – Première lecture du projet de loi C-114 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires, présenté par le gouvernement de Brian Mulroney.

21 et 22 sept. 1988 – Le Comité législatif sur le projet de loi C-114 tient trois séances de travail, mais est incapable de terminer l'étude du projet de loi avant la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.

9 novembre 1989 – Première lecture du projet de loi C-46 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires. (Ce projet de loi est essentiellement identique au projet de loi C-114, à part quelques modifications mineures.) Le projet de loi meurt au *Feuilleton* lorsque le Parlement est prorogé le 12 mai 1991.

22 novembre 1991 – Première lecture du projet de loi C-43 : Loi sur des conflits d'intérêts chez les parlementaires. (Ce projet de loi est presque identique aux projets de loi C-114 et C-46.) Le projet de loi est renvoyé le même jour à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes.

10 juin 1992 – Rapport du Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts.

11 mars 1993 – Première lecture du projet de loi C-116 : Loi sur les conflits d'intérêts chez les titulaires d'une charge publique, lequel comprend des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada.*

30 mars 1993 – Deuxième lecture du projet de loi C-116 à la Chambre et renvoi à un comité mixte spécial semblable au comité qui avait présenté un rapport en juin 1992.

3 juin 1993 – Rapport du comité mixte spécial à la Chambre des communes recommandant que le projet de loi C-116 soit mis de côté. Un rapport similaire est présenté au Sénat le même jour. Les projets de loi C-43 et C-116 meurent au *Feuilleton* au moment de la dissolution de la 34^{e} législature, le 8 septembre 1993.

18 janvier 1994 - On annonce dans le discours du Trône la nomination d'un conseiller en éthique qui remplacera le Sous-registraire général adjoint et devra donner son avis aux ministres et aux titulaires de charges publiques et examiner l'opportunité d'adopter une loi à cet égard.

16 juin 1994 – Howard Wilson est nommé conseiller en éthique chargé de l'inscription des lobbyistes et du dossier des conflits d'intérêts. Un nouveau code de déontologie, peu modifié par rapport au précédent, est également rendu public.

juin-juillet 1995 – La Chambre des communes et le Sénat adoptent des motions portant création d'un Comité mixte spécial sur un code de conduite.

20 mars 1997 – Le Comité mixte spécial sur un code de conduite dépose son Code de déontologie, le rapport Milliken-Oliver.

17 octobre 2000 – Le vérificateur général du Canada recommande que les parlementaires se penchent de nouveau sur la question des conflits d'intérêts et d'un code de déontologie.

23 mai 2002 – Le premier ministre Jean Chrétien annonce qu'un code de conduite pour les députés et les sénateurs, inspiré du rapport Milliken-Oliver, sera élaboré à l'automne.

23 octobre 2002 – Un avant-projet de loi visant la création d'un poste de commissaire à l'éthique et un projet de code de conduite des parlementaires sont déposés au Parlement.

10 avril 2003 – Les comités du Sénat et de la Chambre des communes auxquels le projet de loi a été renvoyé présentent un rapport à leurs Chambres respectives.

30 avril 2003 – Le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, franchit l'étape de la première lecture à la Chambre des communes.

1er octobre 2003 – Le projet de loi C-34 est adopté à la Chambre des communes.

2 octobre 2003 – Le projet de loi C-34 est adopté en première lecture au Sénat.

30 octobre 2003 – Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre présente son 51e rapport à la Chambre, lequel contient un projet de code régissant les conflits d'intérêts des députés.

7 novembre 2003 – Le Sénat apporte des amendements au projet de loi C-34 en troisième lecture et un message est envoyé à la Chambre à cet effet.

12 novembre 2003 – Le Parlement est prorogé et le projet de loi C-34 meurt au *Feuilleton*.

11 février 2004 – Le projet de loi C-34 est présenté de nouveau à la Chambre des communes sous le numéro C-4; il est considéré comme adopté et renvoyé au Sénat.

30 mars 2004 – Le projet de loi C-4 est adopté au Sénat et il reçoit la sanction royale le jour suivant (L.C. 2004, ch. 7). Étant donné que le Sénat n'a pas terminé l'élaboration de son code, les dispositions portant directement sur la nomination et le mandat du conseiller sénatorial en éthique sont reportées à plus tard. (Elles entrent finalement en vigueur le 17 mai 2004.)

26 avril 2004 – Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre adopte le 51e rapport de la deuxième session de la 37e législature – le Code régissant les conflits d'intérêts des députés – à titre de rapport de la troisième session et il le présente à la Chambre des communes le lendemain.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre recommande que la Chambre ratifie la nomination de Bernard Shapiro au poste de commissaire à l'éthique. La Chambre des communes approuve cette nomination trois jours plus tard et M. Shapiro entre en fonction le 17 mai 2004.

29 avril 2004 – La Chambre des communes adopte le 25e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et s'assure ainsi que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* sera annexé au *Règlement de la Chambre des communes*, et qu'il entrera en vigueur au début de la 38e législature, le 4 octobre 2004.

décembre 2004 – Sinclair Stevens réussit à faire annuler le rapport déposé par le juge Parker en 1987.

24 février 2005 – Après étude de la question en comité plénier, le Sénat approuve la nomination de Jean T. Fournier à titre de premier conseiller sénatorial en éthique.

1er avril 2005 – M. Fournier entre en fonction à titre de conseiller sénatorial en éthique.

11 mai 2005 – Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement dépose son troisième rapport renfermant en annexe une proposition de code et les modifications corrélatives à apporter au *Règlement du Sénat*.

18 mai 2005 – Le Sénat adopte le troisième rapport du comité et le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* entre en vigueur immédiatement.

18 novembre 2005 – Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre présente à la Chambre des communes son 51e rapport, dans lequel il conclut que le commissaire à l'éthique Bernard Shapiro a commis un outrage à la Chambre des communes.

février 2006 – Le nouveau gouvernement du premier ministre Stephen Harper publie un code légèrement modifié en ce qui concerne les titulaires de charges publiques.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE[16]

Bureau du premier ministre. *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, Ottawa, rév. février 2006.

Chambre des communes. *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, annexe I du *Règlement de la Chambre des communes*.

Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

- Rapports 40, 51 et 52 sur un code régissant les conflits d'intérêts, et rapport 27 sur le projet de loi C-34, 37e législature, 2e session.
- Rapport nº 25 sur un code régissant les conflits d'intérêts, 37e législature, 3e session.

Commission d'enquête sur des faits reliés à des allégations de conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens. L'honorable W.D. Parker, commissaire, Ottawa, 1987.

Greene, Ian. « Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers », *Revue canadienne de science politique*, juin 1990, vol. XXIII, nº 2, p. 233 à 256.

Groupe de travail sur les conflits d'intérêts. *L'éthique dans le secteur public*, Rapport, Michael Starr et Mitchell Sharp, coprésidents, Ottawa, 1984.

Parlement. Rapport du Comité mixte spécial sur les conflits d'intérêts, Ottawa, 1992.

Parlement, Comité mixte spécial sur un code de conduite du Sénat et de la Chambre des communes. Deuxième rapport (rapport Milliken-Oliver), Ottawa, mars 1997.

Sénat, *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, adopté par le Sénat le 18 mai 2005.

Sénat, Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

- Huitième rapport, sur le projet de loi C-34, 37e législature, 2e session.
- Troisième rapport, *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, 38e législature, 1re session.

Young, Margaret. *Projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence* (résumé législatif LS-464F), Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, février 2004.

---

(16) Les rapports du commissaire à l'éthique et du conseiller sénatorial en éthique se trouvent sur leurs sites Web respectifs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

UNE LONGUE SUITE DE RAPPORTS

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS (1984)

Le Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, présidé par l'honorable Michael Starr et l'honorable Mitchell Sharp, a été formé par le gouvernement fédéral et chargé d'élaborer un mécanisme pour aborder les conflits d'intérêts qui permettrait de garantir à la fois l'intégrité du processus politique et la confiance du public; il devait aussi reconnaître la nécessité d'attirer des candidats de haut calibre vers les charges publiques. Les auteurs du rapport ont relevé neuf activités qui constituent des sources de conflits d'intérêts et ont recommandé diverses façons d'aborder ces situations de conflits d'intérêts, selon leur gravité : utilisation d'un code d'éthique, de procédures judiciaires ou quasi judiciaires, ou établissement de codes de procédure complémentaires d'application générale ou propres à un organisme en particulier. Ces recommandations visaient uniquement les ministres et les secrétaires parlementaires, et non les députés et les sénateurs.

Les moyens de réduire au maximum les conflits d'intérêts auraient eu la forme de règlements pris par le gouverneur en conseil. Parmi les recommandations importantes du rapport, signalons celle qui concernait l'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public, chargé des fonctions de consultation, d'administration, d'enquête et d'information. Si le Groupe de travail a recommandé l'adoption de règles régissant l'après-mandat, il a toutefois reconnu qu'il était difficile de faire respecter des règles une fois qu'un parlementaire avait quitté son poste.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION PARKER

Dans le rapport qu'il a rendu public en 1987 sur les allégations de conflit d'intérêts concernant Sinclair Stevens, le juge William Parker a proposé que soit abandonné le recours à des fiducies sans droit de regard comme moyen de se conformer aux lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts. Il a déclaré que, dans certains cas, ces fiducies ne sont tout simplement pas « sans droit de regard » et que leur utilisation est sujette à abus. Il a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandé qu'on exige dans les lignes directrices la déclaration publique et détaillée des biens, des intérêts et des activités des titulaires de charge publique, sans oublier les biens de leurs conjoints. Il a également proposé qu'on n'exige pas la déclaration de certains biens personnels, notamment une résidence, les voitures, l'argent en caisse et les économies, afin de protéger la vie privée des personnes en cause.

La déclaration aurait été versée à un registre public et mise à la disposition de tous. Le juge Parker était également d'avis qu'un ministre devrait se départir de certains biens personnels lorsqu'il est évident que leur possession risque d'entraîner un conflit d'intérêts, ou encore se désister dans les cas où, malgré l'adoption de mesures préventives, un conflit d'intérêts surgit.

MESURES PARLEMENTAIRES : 1973-1993

Pendant plus de 30 ans, on a tenté à diverses reprises, dans le cadre parlementaire fédéral, d'établir des règles sur les conflits d'intérêts. En 1973, le gouvernement fédéral a publié un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*, dans lequel il proposait de regrouper et d'étendre les règles en vigueur. Ce livre vert a été étudié par un comité de la Chambre des communes et un comité du Sénat, qui ont tous deux formulé de nombreuses recommandations. En 1978, le gouvernement a présenté le projet de loi concernant l'indépendance du Parlement, qui aurait élargi les mesures proposées dans le livre vert et retenu certaines des recommandations contenues dans les rapports des deux comités. Le projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture, mais il est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous en 1979.

A. Registre des intérêts des députés

Le 25 novembre 1985, le Comité permanent de la gestion et des services aux députés de la Chambre des communes a été chargé d'étudier l'opportunité d'établir un registre des intérêts des députés. Dans le cadre de ses travaux, le Comité devait déterminer s'il y avait lieu de divulguer la rémunération que touche un député pour siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique ou privée, pour occuper d'autres postes ou fonctions ou pour exercer d'autres métiers ou professions. Le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure a été saisi de la même question.

Après avoir consulté des députés de tous les partis, le Comité a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'instaurer un registre des intérêts des députés et que la loi existante applicable aux conflits d'intérêts des députés était satisfaisante. Il a en outre indiqué qu'un tel registre n'aurait guère d'autre effet que de permettre des ingérences dans la vie privée des députés. Le Comité sénatorial a, au contraire, recommandé une refonte complète des règles sur les conflits d'intérêts applicables aux parlementaires.

B. Loi sur les conflits d'intérêts chez les parlementaires

Quatre projets de loi visant à régir les conflits d'intérêts chez les législateurs fédéraux ont été déposés au cours des 33e et 34e législatures. Tous sont morts au *Feuilleton* (voir la chronologie ci-dessus). Ces mesures législatives, comparables à des initiatives semblables prises par plusieurs provinces, auraient obligé les sénateurs, les députés, ainsi que leurs conjoints et leurs enfants à leur charge[1] à déclarer annuellement leur patrimoine à une commission indépendante composée de trois personnes[2]. La commission aurait disposé d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour conseiller les parlementaires sur leurs intérêts financiers, exiger la déclaration publique de leur patrimoine, fournir des conseils sur la conduite qu'il convient d'adopter et entreprendre des enquêtes par suite d'allégations de violation des règlements. Les sanctions proposées auraient pu aller d'amendes à la perte du siège du parlementaire. Toutefois, c'est la Chambre des communes ou le Sénat, selon qu'il se serait agi d'un député ou d'un sénateur, qui aurait imposé de telles sanctions.

C. Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts (rapport Blenkarn-Stanbury)

Vers la fin de novembre 1991, le gouvernement a présenté son troisième projet de loi sur les conflits d'intérêts, le C-43. Passant outre à l'étape de la deuxième lecture, on a immédiatement renvoyé le projet à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes qui a été chargé de l'étudier en profondeur.

---

(1) Quoique courante dans les provinces, l'obligation pour les conjoints et les enfants à charge de divulguer leurs intérêts à la Commission a été très controversée.

(2) La divulgation publique complète recommandée par la Commission Parker n'a pas été incluse dans les projets de loi; c'est plutôt un fonctionnaire portant le titre de Registraire des intérêts qui aurait préparé un résumé des renseignements confidentiels divulgués à la Commission. Ce format ressemblait au modèle provincial et laissait entrevoir les codes qui seraient finalement adoptés par la Chambre des communes et le Sénat.

Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts a déposé son rapport le 10 juin 1992. L'opinion des membres du Comité différait à bien des égards des orientations reflétées dans le projet de loi C-43. Au lieu d'une commission de trois membres, le Comité recommandait la nomination d'un « jurisconsulte » qui ferait fonction de conseiller et d'enquêteur. Comme dans le projet de loi C-43, les députés auraient été tenus de divulguer publiquement leurs intérêts financiers, mais non leurs valeurs en espèces. Le régime proposé par le Comité aurait été relativement plus exigeant que celui que proposait le projet de loi C-43 par rapport à la divulgation des biens du conjoint. Par ailleurs, le Comité et le gouvernement divergeaient d'opinion sur bon nombre d'autres points. Puisqu'il leur a été impossible de s'entendre et d'adopter une solution, le projet de loi[3] est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement le 8 septembre 1993.

MESURES PARLEMENTAIRES : 1993-2005

Les élections d'octobre 1993 ont amené un changement de gouvernement. Dans le discours du Trône de janvier 1994, le gouvernement a déclaré attacher la plus grande importance à l'intégrité et vouloir jouir de la confiance de la population et il a dit de nouveau qu'il nommerait un conseiller chargé de l'éthique, comme il l'avait promis pendant la campagne électorale. Celui-ci conseillerait les ministres et les fonctionnaires sur leurs responsabilités en cette matière et étudierait l'opportunité d'adopter une loi.

Le 16 juin 1994, le gouvernement a annoncé que le nouveau conseiller en éthique serait Howard Wilson, qui était alors Sous-registraire général adjoint du Canada et qui, à ce titre, était chargé de l'application du code précédent. Son mandat a été étendu aux activités des lobbyistes. Un code de déontologie révisé concernant les conflits d'intérêts a aussi été rendu public. Il différait peu du code précédent, malgré des dispositions s'appliquant expressément aux conjoints et aux personnes à charge, qui n'auraient plus été visés par des directives additionnelles, comme c'était le cas auparavant[4]. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le

---

(3) Le Comité avait incorporé un avant-projet de loi à son rapport; à son tour, le gouvernement a présenté un autre projet de loi dans le cadre de sa réponse.

(4) Leurs avoirs ne sont pertinents que dans la mesure où ils concernent le titulaire de la charge publique et ils n'ont pas à être divulgués publiquement. Il en est encore ainsi, quoiqu'il existe une contradiction à cet égard entre ces dispositions et le Code régissant les conflits d'intérêts des députés, qui n'exige pas la divulgation publique de ces biens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conseiller en éthique aurait continué de faire rapport au premier ministre et de relever de la direction générale du greffier du Conseil privé et n'aurait eu aucun pouvoir d'enquête indépendante.

En juin 1995, la Chambre des communes a adopté une motion portant création d'un Comité mixte spécial de la Chambre et du Sénat sur un Code d'éthique. Le mois suivant, le Sénat a adopté une motion analogue. En mars 1997, le Comité a présenté au Parlement son projet de Code de conduite des parlementaires, qui sera plus tard connu sous le nom de rapport Milliken-Oliver. Il a souligné que ce code avait principalement pour objet de préserver la confiance du public dans le Parlement, ainsi que de guider les parlementaires sur la façon de concilier leurs intérêts privés et leurs responsabilités publiques. Le Comité a proposé des règles précises interdisant aux parlementaires de promouvoir leurs propres intérêts ou ceux de leur famille et de commettre le délit d'initié, et régissant la réception de cadeaux et d'avantages personnels, les voyages parrainés et la passation de marchés avec le gouvernement.

Comme dans toutes les propositions précédentes dans ce domaine, l'élément central du rapport du Comité était que tous les parlementaires révèlent leurs avoirs financiers, dettes, sources de revenus et postes. Les intérêts des conjoints et des personnes à charge auraient également dû être divulgués. La divulgation aurait été confidentielle, puis on aurait préparé à l'intention du public un résumé ne mentionnant pas les biens de peu de valeur, les biens purement personnels et les biens présentant peu de risques de conflits d'intérêts.

Comme son prédécesseur en 1992, le Comité a recommandé que soit créé le poste de jurisconsulte, un haut fonctionnaire du Parlement qui aurait été nommé conjointement par le Sénat et la Chambre des communes, selon la recommandation des Présidents et après consultation des chefs de tous les partis reconnus. Le mandat du jurisconsulte aurait été de recevoir les déclarations confidentielles des parlementaires, de préparer les déclarations publiques et de conseiller les parlementaires quant à l'interprétation du Code. Dès qu'il aurait reçu une plainte, il aurait fait enquête; les questions commandant une enquête complète auraient été renvoyées à un nouveau comité mixte du Sénat et de la Chambre, lequel aurait aussi été responsable de la surveillance générale du jurisconsulte et du Code. Prévoyant l'évolution ultérieure du dossier, le Comité a recommandé de ne pas adopter une approche législative.

Au cours de la 36^{e} législature, le gouvernement n'a pas donné suite au rapport. Durant les 36^{e} et 37^{e} législatures, plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire ont proposé

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un code de conduite pour tous les parlementaires ou pour les ministres seulement, mais aucun n'a été adopté.

Le rapport d'octobre 2000 du vérificateur général du Canada renfermait un chapitre intitulé « Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral ». Après avoir résumé l'historique des tentatives infructueuses d'élaboration d'un code de conduite pour les parlementaires, le vérificateur général a recommandé que les parlementaires essaient de nouveau et il a ajouté qu'il importait de faire preuve de leadership en matière d'éthique pour le secteur public globalement.

En mai 2002, dans le cadre d'un débat à la Chambre des communes sur l'éthique au sein du gouvernement, le premier ministre Chrétien a annoncé que le gouvernement présenterait à l'automne une initiative relative à l'éthique comportant un Code de conduite pour les députés. Cette initiative a été déposée, sous forme de projet, auprès des deux Chambres du Parlement en octobre 2002. Elle comptait deux volets, le premier étant un avant-projet de loi portant modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer le Bureau du commissaire à l'éthique, dont le mandat s'appliquerait aux ministres, aux secrétaires parlementaires, aux députés et aux sénateurs. Le deuxième volet était le Code de conduite proposé, un code correspondant de près au modèle recommandé dans le rapport Oliver-Milliken de 1997.

Des comités de chacune des deux Chambres ont examiné l'avant-projet de loi et proposé des amendements au début d'avril 2003. La plupart de leurs recommandations ont été acceptées, l'une des plus importantes étant, du point de vue du Sénat, la création d'un responsable de l'éthique spécifiquement pour le Sénat. Plus tard le même mois, le gouvernement a déposé le projet de loi C-34 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence. La Chambre a adopté le projet de loi au début d'octobre 2003. Même si le comité sénatorial auquel le projet de loi a été renvoyé (Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement) a agi avec célérité, au cours du débat en troisième lecture au Sénat il est ressorti clairement que l'opposition au projet de loi était considérable. Les sénateurs des deux côtés ont adopté un amendement et renvoyé le projet de loi à la Chambre. La prorogation a été annoncée quelques jours plus tard et le projet de loi est mort au *Feuilleton*.

Le projet de loi a été présenté de nouveau sous la même forme et sous le numéro C-4 au début de la troisième session et il a immédiatement été renvoyé au Sénat. Cette fois, les amendements proposés ont été rejetés et le Sénat a adopté le projet de loi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quant au code de conduite proposé, sur le modèle recommandé dans le rapport Oliver-Milliken, dès le début il était clair que chaque Chambre aurait son propre code et son propre responsable de la mise en application, soit le commissaire à l'éthique pour la Chambre des communes et le conseiller sénatorial en éthique pour le Sénat. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a étudié le code proposé et, en octobre 2003, a déposé à la Chambre son rapport final à ce sujet. Il recommandait qu'on adopte le code sur les conflits d'intérêts, mais, étant donné le sort du projet de loi C-34 et la prorogation, cela ne s'est pas réalisé. Le rapport a toutefois été adopté de nouveau, déposé et agréé en tant que 25^{e} rapport au cours de la troisième session. Le code est entré en vigueur au début de la 38^{e} législature, en octobre 2004.

Au Sénat, le projet de loi proposé a fait l'objet d'un long débat avant d'être renvoyé au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, de sorte que l'étude en comité n'était pas très avancée lorsque la deuxième session a pris fin. Les travaux se sont poursuivis au cours de la troisième session, mais l'étude n'était toujours pas terminée à la fin de la 37^{e} législature.

Le travail sur le code du Sénat a continué de manière informelle entre les législatures et a été repris prioritairement au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement durant la 38^{e} législature. Après de longues délibérations et une étude en profondeur, le Comité a présenté son code au Sénat au milieu de mai 2005; le Sénat l'a adopté le 18 mai et le code est entré en vigueur immédiatement, 32 ans après les premiers efforts du Parlement en vue de régir les conflits d'intérêts d'une façon systématique.